

冷害に対する諸組織の対策行動 — 1980年の岩手県水稻冷害を中心として —

生 田 真 人

I はじめに

行動論的アプローチの特徴をまとめると、①行動主体の空間的行動を記述する、という点と、②主体が空間的行動を起す際意思決定の態様を分析するという点が指摘できよう。①の場合、分析対象が消費者であるならば、商品やサービスを購入する時の空間行動が分析されることになるし、対象が農家で農業経営に関することであれば、分散する耕地間でどのように農作物を栽培するかという選択を記述することになる。②については、意思決定過程に介入するさまざまな要因間の相互関連を分析するまでにはいたっておらず、単純化された介入変数の存在を指摘するに留まっている。

行動論的アプローチのもうひとつの特徴は行動の主体を明確に設定するという点で、これは①や②を分析すれば自動的にもたらされる特徴である。しかし、この行動の主体を設定しているということの意味あいについて、個々の研究論文においてはそれほど意識されていないように思われる。それは必ずしも行動論的アプローチの多くが計量的手法を用いているという技術的要因からもたらされるのではなく、諸研究の目的が、複数の個別行動主体の行動の中にみられる共通の特徴を把握しようとしていることからもたらされる。しかし、そうすることができるとすれば逆に、行動の多様性も分析しうるはずである。この行動の共通性と多様性を分析しうるという特色は、社会の複雑さと多様さとをより確実に把握するためのひとつの条件であろう。その条件を備えているにもかかわらず、今日の行動論的アプローチはそれを十分に生かしてはいないと思われる。

ところで、行動論的アプローチは消費者行動や農家の作物選択のみに限られるのではなく、企業行動の分析として、工業地理学を中心に展開されている¹⁾。それは組織行動分析の中に含まれるだろ

う。企業の行動が研究課題となった背景には、経済の成長にともなって、複数の営業所、そして生産工場や販売部門を持つ複数事業所保有企業が増大し、企業の存続、成長にとって、それら各事業所の立地配置が問題となってきたことに関連している。このような組織行動を地理学的視点から分析する場合に課題となるのは、①組織の意思決定の結果の空間的現われ、②空間的に分布する諸組織間の意思決定の相違などであろう。組織といってもその種類にはさまざまあり、私的・公的企業、行政体をはじめとする公的組織、インフォーマルな組織などがある。

本稿の目的は、上記のような行動論的アプローチの方法を考慮しつつ、冷害の発生に対する農協、地方自治体などの諸組織の対応行動と、組織間の相互関係を分析することである。分析対象の性格と、調査資料の不足という2つの理由から企業行動分析の場合のような、意思決定の空間的現われを分析するまでにはいたっていない。また、私企業のような独立性の強い組織は相対的にみて意思決定過程を分析しやすい。それに対して、行政体や農協などでは上位組織と下位組織というタテの関係が強く存在し、個別組織としての独立性が弱いという複雑な側面がある。

以下、第II章では1976年冷害と比較しつつ80年冷害における岩手県下の被害状況と個別農家の被害要因を検討する。III章では、諸組織の冷害に対する対策行動を記述し、IV章で個別的に記述した諸組織間の対策行動の相互関係を検討する。

II 80年冷害の被害状況

1) 地域の特色と冷害の概況

1960から65年にかけて、岩手県の農業生産力は全国に比べてもかなりの高まりをみせた²⁾。その過程の中で、農家の多くは経営規模の縮小または脱農化をきたし、経営面積3ha以上の大規模農

第1表 岩手県主要農作物の収穫量(1980年)

作物	取量(t)	*
水 稲	237,000	54.9%
陸 稲	132	21.9
小 麦	6,350	115.0
六 条 大 麦	1,420	80.7
か ん し ょ	868	74.8
春植えばいしよ	31,100	117.4
大 豆	8,480	75.7
小 豆	1,480	74.0
とうもろこし	787	72.9
ひ え	569	63.9
そ ば	352	50.6
え ん 麦	4,960	105.1
ら い 麦	9,070	91.7
ソ ル ゴ ー	1,820	92.9
飼 料 用 か ぶ	9,780	90.6
青刈とうもろこし	175,300	96.3
牧 草	1,232,000	91.4
き ゆ う り	29,100	81.5
は く さ い	22,300	96.1
だ い こん	44,000	106.5
ば れ い し ょ	31,100	114.3
野 菜 計	224,930	97.7
り ん ご	50,200	131.1
果 実 計	60,730	117.6
葉 た ば こ	13,028	93.7
ホ ッ プ	509	119.2

* 80年収量の79年収量に対する比率(%)

資料) 『昭和55年産作物統計』
岩手農林統計協会(1981)

家数が全県下でわずかに増加した²⁾。そしてこの間、8,183haもの水田が新たに開かれた。それらは地目変換による畑地からの開田がほとんどであった。水田面積は米の生産調整開始前年の1969年まで増加した。水田増加率は、全国に比べて東北地方は高かったが、岩手県は中でもとくに高かった。しかし、農産物販売金額第1位の部門別農家数構成比を1965年の時点で見ると、岩手県は畜産・工芸作物の比率が高かった³⁾。工芸作物は大部分、葉タバコである。畜産では、酪農が中上層農で、養豚が零細層が多かった。岩手県は福島県とならび、畜産・工芸作物など労働力多用型農業に重点がある。近年、岩手県ではブロイラー飼育が青森県とならんで増加してきた。岩手県では大規模飼育が相対的に多い⁴⁾。第1表は岩手の主要農作物収穫量を示している。牧草の収量は135万tあまりで、県下の農業に占める畜産の地位の高さを示している。

水田10a当り収量500kgを越える高い土地生産

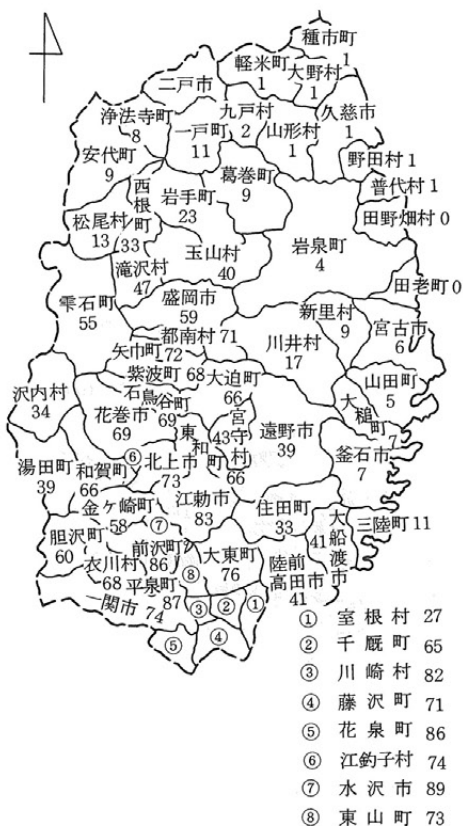
性の地域は、北上川流域の盛岡市以南から一関市までの20市町村である⁵⁾。そして、開田は主として県内の北上川中・上流部とその山間地域でなされた。県北、北上山系、および県南東部では水田は少なかったが、多目的ダム建設にともなう開田ブーム期に、自給用米確保のため、畑地などから水田へ小規模な転換がみられた。葉タバコは北上山地の南部が伝統的な中心地であったが、やがて県北にも拡大した。乳用牛は北上川上流部、肉用牛の生産地は下流部で、地域的な分化が進行している。

1965年から70年にかけては藤阪5号をはじめとして耐冷性の強い品種の稲が栽培された。しかし、米の作付制限の開始とともにササニシキ等の良質米の栽培が増加した。また、保護苗代による田植の早期化などの栽培技術の進歩は遅延型冷害を著しく減少させた⁶⁾。だが、1976年の冷害は出穂、登熟の遅延といもち病による減収が大きい遅延型冷害となった⁷⁾。この時は、早生種は被害が少なく晩生種ほど被害大となった。こうした遅延型冷害を克服するために早生種を早く植えることが推進された。ところがこのために低温出現頻度の高い7月中旬に穂ばらみ期を迎えることになり、今度は障害型冷害が発生する危険度が増加した。

1980年は5、6月の異常高温に反して、7、8月は記録的な低温になり、日照時間も岩手県沿岸部では平年の50%以下となって障害型の冷害となった^{注1)}。ヤマセの吹走にともなう障害型の冷害は地域的にみると、その被害の程度の地域差が大きいことを特徴とする。青森県下北および南部地方、岩手県北部などでは皆無作に近いのに、秋田県中央部や南部、山形県庄内地方などでは平年作を上回る地域もあった。太平洋沿岸や高標高地、そして奥羽山系の東斜面のヤマセ吹走地帯で被害が大きかった。第1図には岩手県の80年産水稻の市町村別作況指数が示されている。県北部、太平洋沿岸部および北上山系諸地域での指数低位が目立ち、ことに北部地域では指数0の町村もあった。

2) 農家の経営構造と被害の程度

1976年冷害の個別農家の水稻被害率と農家構造との関連を、農林省米生産費調査個別結果表を資料として分析した樋口貞三⁸⁾は次の諸点を指摘している。①水稻作付面積が大きくなるほど被害率は高くなった。②兼業の割合が強まると、個別



第1図 行政区分と80年産米作況指数

農家に原因のある被害成分(内的水稻被害率)^{注2)}は高くなった。③複合経営であるほど被害率は低下するが、水稻+リンゴ型の被害率は大きかった。また、水稻+工芸作物型の被害率は低かった。そして、1976年冷害の被害率に関して、複合経営であるほど一般的に被害率は低くなるという指摘が各所でなされた点について、有畜複合経営の場合は水田の有機質還元効果の存在を否定する根拠は見当らなかったとしている。この有畜複合経営の被害軽減傾向を耕種複合経営にまで拡張する傾向がみられたが、そのさいの原因は複合経営に伴う、小水田規模の効果が作用しているからであろうとしている。

1980年冷害においても、県北の軽米町での事例で、小川勝弘^{9) 10)}も同様の報告を行っている。小川はこれらの報告の中で、農家構造の違いが技術の違いとなって作用し被害率に関係してくると考えて、農家構造の相違による減収率の違いを分

析したのであるが、農家構造による減収率の相違は基肥N量と堆肥施肥量と施肥技術の違いによって大体説明できるとしている。専業別にみると、専業農家の減収率が少なく第1種、第2種兼業となるにつれて減収率は大きくなり、この順に基肥N量、堆肥施肥量が多くなっている。なぜ多く肥料を投入するのかという点については、農家経営の中に占める稲作の比重が高くなると、多収をめざして基肥N量を多くするからであると述べている。また、樋口・小川¹¹⁾は営農類型別にみると、被害率が最も低いのは稲+普通畑型で、これは入念な管理とN量をひかえ、追肥型にしたためであるとし、逆に最も被害率の高いのは稲+野菜型であって、この場合はN量のみでなく、労働力競合という要因も作用しているとしている。そして交通条件の向上に伴い、大都市向けの野菜の出荷が岩手県でも近年急増しているのであるが、この野菜の被害率も高く、成長作物である野菜の栽培農家の被害率が高いのは県農業の振興の上でも問題となっていると指摘した。

もっとも、農業粗生産額からみた市町村別経営タイプは畜産主導型が最も多く、地域的には県北部、それから三陸沿岸地方に集中しており、これらの地域では豚、ブロイラー等の施設型労働集約的畜産が主体¹²⁾となっている。

軽米町の1980年の総農家数は1,870戸で、その内1,593戸が稲作農家であった。専業農家率は19.7%、第1種兼業37.8%、第2種兼業42.5%と専業率は高い。専業層は葉タバコ、ブロイラー中心で水稻は少なく、水管理は良好とはいえず、むしろ第2種兼業層の方が主婦、老人たちの手によって良く行われた。町全体の農業粗生産額は1979年は80.1億円だったが、1980年には71億円に減少した。この減少分の多くが水稻被害によるものであった。水稻の減収率は大で壊滅的であった。飯米希望農家は1,381戸と総農家数の74%に及んだ。第2表は農業集落別の回帰分析結果である。農作物販売額は経営耕地面積、専業・第1種兼業農家率、総農家数が増加するほど増加し、出稼率、水田率、第2種兼業率が増加するほど減少する。しかし、販売額の減少を示す指標の中で統計的に有意なのは2種兼業率のみで、水田率の回帰係数が負であるのは冷害の影響であるが、係数の有意性はない。このことには、軽米町の農

第2表 軽米町の農業集落別特性（1980）

従属変数	独立変数	回帰係数	切 片
一戸当り平均販売額	総農家数	0.241	154.61
	出稼ぎ率	-0.684	182.90
	水田率	-0.922	196.61
	経営面積	1.162 **	5.93
	2種兼業率	-2.445 **	263.59
	1種兼業率	0.966 *	125.29
	専業農家率	3.728 **	96.78
出稼ぎ農家率	販売額	0.050	37.80
	専業農家率	-0.304	35.82
	1種兼業率	0.164	23.42
	2種兼業率	0.012	29.22
	経営面積	-0.102	43.48
	水田率	0.160	23.83
	総農家数	-0.374	38.43
A	B	0.434 **	2.090

A：'80年出稼ぎ農家数

B：'70年出稼ぎ農家数

** 有意水準0.001で有意

* // 0.1で有意

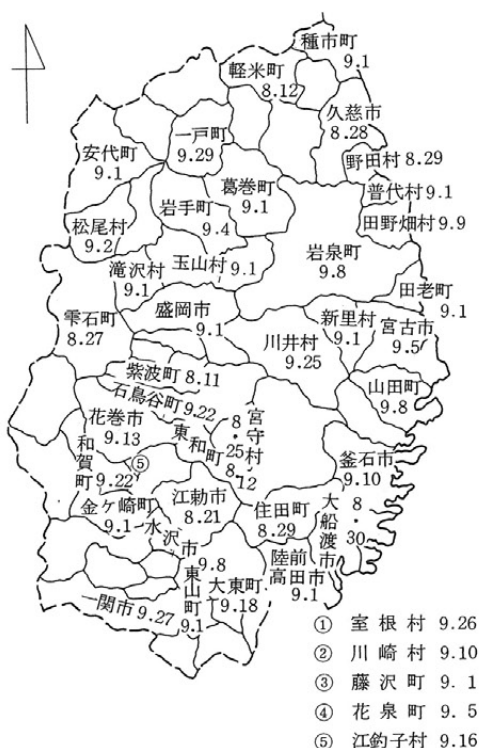
資料)『1980年世界農林業センサス 農業集落カード』農林水産省

業における水稻の地位が高くないからであるという解釈が与えられよう。1980年の出稼ぎ農家数は1970年のそれに比べて全体的に少なく現われている。1980年の出稼ぎ農家率との間には専業・兼業別、販売額、経営耕地面積等の指標からみても有意性のあるものはない。計算上、水田率が増加すれば、出稼ぎ農家数がやや増加する結果が出ているが、その有意性はない。以上のような軽米町の事例は、そのまま全県下に一般化して考えるものではないが、冷害による水稻害と個別農家の対応を考える上での手がかりとなっている。

Ⅲ 冷害発生に対する諸組織の対策¹³⁾

1) 農業団体

岩手県内には全部で94の単位農協が存在し、1980年冷害に際してはすべての単協で冷害対策本部が設置された。それらのうち、18単協は市町村との合同本部であった。第2図は対策本部の設置期日を把握できた市町村農協の分布である。期日は8月中旬から9月下旬までの間にある。被害の大きかった県北地域が早く、県南部はそれらに比べると遅く、一関市の9月27日が最終となっている。県農協中央会の対策本部は8月30日に設置されているが、その翌々日の9月1日に第2図中



第2図 単位農協の対策本部設置期日（月・日）

資料)『昭和55・56年異常気象対策の記録』pp. 44-47 岩手県農業協同組合中央会（1982）

の31%の単協で対策本部が設置されている。これらの単協は中央会の設置に最も迅速に対応しているといえよう。

単協の冷害対策の骨子は生産技術の指導徹底、被災農家に対する経済援助、農業経営・生活相談の実施の3項目にわたっている。対策の具体的内容は被害の実態調査、営農生活相談所の開設、生産技術指導会の実施などであった。被害調査はすべての単協で行われた。相談所は76単協で開設され、営農生活資金に関する相談が中心となった。農協には農業普及員がおり、その役割は肥料、生産資材などの商品取引、すなわち経済行為にかかわる指導が主である。この他、営農指導員もおかれ、こうした人たちが対策活動推進のうえで大きな役割を果たした。83単協で稲作技術を主体とする技術対策がとられ、広報活動が行われた。技術情報・パンフ等印刷物の配布は73単協で行われ、全体の78%の比率にのぼった。広報車を用いた広報活動

は21単協(22%),有線放送を用いたのは14単協(15%)であった。

単協と県農協中央会との間には13の地方農協協議会があり、94単協はすべてこの協議会に属している。ここでは単協の提出した行政への政策要請事項を取りまとめ、県農協へ要請の積み上げを行った。協議会から要請された項目は天災融資法の発動から、児童・生徒に対する就学援助にいたるまで30項目におよんでいる。

ここで単協の冷害対策の経過を北上市農協を例にみておこう。北上市を取り上げたのは対策のための調査活動、広報活動が最も精力的になされた単協のひとつと思われるからである。北上市農協の対策本部は9月2日に設置されているが、それまでに第3表に示したように稲作現地指導会、2度にわたるチラシ配布、水稻生育調査を行い、8月30日に関係諸機関による対策協議をへている。営農生活相談所は10月8日に農協の本支所11カ所に設置され、資金相談は3,980件にのぼった。1農家1件と仮定すれば、相談数は全組合員の95%に達することになる。その他、生活相談40件、就労34件、営農82件と圧倒的に資金相談が多い。さらに市農協は9月22日から26日にかけて全組合員に冷害被害と要望事項に関するアンケート調査を行い、個別農家の要望事項の把握に努めた。

アンケートの結果¹⁴⁾によると、作況指数73の北

上市でも全体の15%の農家は飯米の確保ができていないと答えている。冷害による減収対策をどうするかという設問に対しては、生活費などの日常経費の節減をするとの答えが48%で、出稼ぎなど農外収入を得る方法を考えるとの答えは22%であった。冷害関係の資金の借入希望の割合は52%で、1976年冷害の際の制度資金の借入をはじめ、農家はさまざまな資金をすでに導入しているためか、1980年冷害にさいして新たな資金導入を希望しているのは全体の半分程度である。また、要望としては既借入資金の返済くりのべ、利子補給を望む場合が多かった。

県農協冷害対策本部は8月30日にそれまでにあった異常気象対策本部を切りかえて設置された。主要構成メンバーは県農協中央会、県信用組合連合会、県経済連、共済組合連合会であった。9月上旬には独自の冷害調査を行い、被害額を推定した。対策本部の決定事項等は単位農協へ伝えられ、実行組合を通して各農家へ連絡された。県農協対策本部の主な活動経過は第4表に示されている。共済金支払いのための被害認定作業は9月16日から開始され、12月10日に支払いが始まった。

一方、10月中旬までに県、農林大臣、首相などに対する陳情がなされた。9月上旬には県信連が金融対策の基本方針を決定した。^{注3)}さらに、県経済連は4.3億円あまりを冷害対策援助金として単

第3表 北上市農協の冷害対策経過

月 日	会 議 ・ 行 事 等 の 名 称	月 日	会 議 ・ 行 事 等 の 名 称
80年			
7・24-28	水稻技術対策現地指導会	9・18-19	水稻被害状況調査
31-8・1	水稻技術対策広報チラシ発行	9・22-26	冷害アンケート調査
8・6	緊急営農指導会議	9・29-10・3	稲作現地指導会
8・19-20	水稻技術対策広報チラシ発行	10・6	水稻被害状況調査
8・27	水稻生育調査(サンプル採取)	10・8	冷害対策営農生活相談所開設
8・28	北上市農協異常気象対策検討委員会設置	10・9	北上市農協冷害対策本部・支部合同委員会
8・30	北上市産米改善協議会幹事会	10・13	各地区実行組合長会議
9・2	北上市農協冷害対策本部設置	10・15	営農指導員会議
9・4-5	水稻被害状況調査	10・15-17	冷害対応営農座談会
9・6-8	水稻被害状況調査	10・20	営農指導員会議
9・8	北上市産米改善協議会幹事会	11・4-5	冷害相談支所巡回
9・9-11	営農座談会	11・18	営農担当委員会
9・16	北上市農協冷害対策検討委員会	11・21	北上市冷害克服農業者大会
9・17	北上市農協冷害対策本部・支部合同委員会	12・10	冷害克服生活展

資料) 『昭和55年冷害対応概要書』北上市農協冷害対策本部(1981)

第4表 県農協中央会及び関連団体の対策経過

月 日	会 議 ・ 決 定 事 項 等	月 日	会 議 ・ 決 定 事 項 等
80年			
8・26	中央会・県の対応のおくれを批判	9・24	冷害対策緊急組合長会議
8・30	冷害対策本部設置	10・9	県農協冷害対策本部事務局会議
9・3-4	冷害調査	10・16	東北、北海道の農協中央会長・首相に陳情
9・5	県農業共済連・青刈希望農家の被害認定を行なうことを決定	12・10	共済組合等・共済金支払いを開始
9・9	県農協冷害対策本部委員会	81年	
9・9	県農民団体連合会・県に要請	3・1	中央会・被災農家に対する救援基金の配分決定
9・10	県農協・農林大臣に対し要請、陳情	6・23	県農協四連・県農協異常気象対策本部を設置
9・11	県農協冷害対策本部幹事会	7・2	営農担当部課長会議
9・12	県農協・県知事に要請、陳情	7・6-11	異常気象対策農協巡回（常勤役員）
9・16	有畜農家に限り青刈りのための被害評価作業開始	7・20	対策本部委員会
9・16	農林中央金庫・災害応急資金の融資決定	8・24	台風15号被害現地巡回見舞（役員）
9・19	県農協冷害対策本部委員会	9・1	対策本部委員会

資料) 岩手日報記事および『昭和55・56年 異常気象対策の記録』 注) ・の左側は決定主体を示す
岩手県農協中央会・異常気象対策本部（1982）

第5表 国・県に対する冷害対策要請事項（県農協冷害対策本部）

要請先	内 容	要請先	内 容
1 国	天災融資法、激甚災害法の適用	10 国・県	越冬用飼料確保のための助成措置
2 国	第2期水田利用再編対策に対して特別措置	11 国・県	国・県の家畜貸付制度の創設
3 国	自作農維持資金の融資枠拡大	12 国・県	家畜確保のための無利子資金の創設
4 国・県	農林漁業金融公庫、農業近代化資金、天災資金、農業改良資金等の償還期限延長、利子減免	13 国・県	救農土木事業、国有林の間伐等就業機会の増大に対する特別措置
5 国・県	水陸稲の減収調査の早期実施、農業共済、再保険金の早期支払	14 国・県	課税の減免と延納措置
6 国	規格外米、等外米に対する特別措置、被災農家の飯米確保	15 国・県	系統農協の必要資金確保についての特別措置
7 国	米の事前完済予約概算金返済の特別措置	16 国・県	冷害回避の恒久対策確立
8 国・県	被害農産物の病害虫防除費等に対する助成措置	17 県	青果物の価格安定基金制度の生産者負担に対する特別措置
9 国・県	次年度種もみ確保に対する助成措置	18 県	配合飼料価格安定基金制度の生産者積立金の軽減措置
		19 県	農業信用基金協会への増額措置
		20 県	冷害実態調査の万全

資料) 『昭和55・56年 異常気象対策の記録』 県農協中央会・県農協異常気象対策本部（1982）

位農協および県信連に支出した。また共済連は被災農家への共済金の確保ならびに、各共済組合に対して特別助成金の交付等を行った。こうした農業関係諸団体の対応に加えて、対策本部は国、県に対して第5表に示した20項目におよぶ要請を行った。これらの項目はすべて地方農協協議会から積み上げられてきたものである。これらの要請のうち実施されなかったのはNo.11の家畜貸付制度の創設とNo.17～19であるが、No.17については80年度はすでに納入済みであったためである。No.18の配合飼料価格安定基金制度の生産者積立金の軽

減措置を県に求めたことに対しては、制度上困難であるとして被災農家に対する越冬飼料対策と合わせて飼料用大麦の安価供給を国に要請し、政府操作飼料用大麦の払い下げを受けた。

2) 市町村および県

市町村農政は県の地域農政推進体系の中に組み込まれており、冷害に対する対応も両者一体となった取り組みがなされた。^{注4)}ここではまず第Ⅱ章で引用した県北、軽米町の事例を検討することから始めよう。

軽米町では、1976年冷害時に設けられた農作物

気象災害防止対策本部が存続しており、その第1回幹事会が8月6日に開催されている。それは第7表に示したように、8月5日に県農林事務所の二戸地方支部会議が、各市町村の農林関係主管課職員の出席のもとに開催され、農作物の生育遅延状況や、気象の今後の見とよし等について報告されたことと関連する。軽米町の主な対策活動は第6表に示した。8月8日には広報車3台により技術対策を広報し、あわせて二戸地方支部で作成したチラシが全戸に配布された。これは町役場と農協および軽米農業改良普及所の協力によってなされた。また13日には町によって概況調査が、25日には農協、普及所との合同の概況調査がなされた。そして、2回の農作物気象災害防止対策本部委員会が開催されて、冷害による被害が決定的となったと判断され、8月30日に被災農家の救済対策を主目的とする冷害対策本部が設置された。対策本部は9月8日に2つの制度資金の需要調査を全農家に対して行い、12月末から81年1月にかけて貸付がなされた。さらに就労希望調査と救農土木事業就労希望者の取りまとめなどを行った。また9月5日から10月1日までに冷害対策情報を7回発行した。

軽米農業改良普及所の管轄は第4図にも示されているが、軽米町と九戸村であり、普及所は軽米町におかれている。普及所の1980年冷害時の主な活動は農作物の生育、被害調査と栽培技術指導

で、軽米町では前者は7月25日から11月6日までに36回^{注5)}の各種調査がなされた。そのうち、町役場と協同の調査は4回であった。36回のうち水稻に関する調査は17回で、その他大麦、青刈トウモロコシなどの調査が9回、冷害に関するアンケート調査4回、その他の調査が6回となっている。指導会は12回開催され、農協、町役場との協同で行われた。そのほかに県農業試験場県北分場と協力して営農相談を開催した。調査の取りまとめは農林事務所も参加した。

農林事務所二戸支部の活動は第7表に示しており、県冷害対策本部の設置に対応して同日、冷害対策二戸支部が設置された。農林事務所は県の地域農政推進の中枢的機関である。冷害対策広報は各個別農家に配布されたのは1回のみでその他は市町村長、普及所、畜産指導所宛に出されている。

さて、以上のように各地域の冷害対策は県との協力関係のもとに推進されたのだが、市町村段階の動きをまとめると第8表のようになる。確認できた範囲でもっとも早く対策本部が設けられたのは零石町の8月8日で、8月中に大船渡、陸前高田のほか二戸市、山形村、住田町、三陸町、松尾村など県北を中心に14市町村で対策本部が設置され、8月27日には久慈市が県に対策を陳情している。県対策本部の設けられた9月1日には県北・沿岸市町村長と農業関係者が県知事に被災農家の救済策について陳情を行った。同日、県市長会お

第6表 軽米町の冷害対策の経過

月 日	会 議 ・ 調 査 事 項 等	月 日	会 議 ・ 調 査 事 項 等
80年			
8・6	町農作物気象災害防止対策本部幹事会	9・24	市町村冷害対策本部並びに二戸地方支部合同会議
8・8	異常気象災害防止対策技術広報		冷害対策情報第5号
8・12	町農作物気象災害防止対策本部委員会		冷害対策情報第6号
8・13	概況調査	10・1	冷害対策情報第7号
8・25	概況調査		冷害による被害状況報告
8・30	町農作物気象災害防止対策本部委員会 町冷害対策本部設置	10・10	救農土木事業就労希望者の取りまとめ
9・5	冷害対策情報第1号	10・22	区長会議
9・8	天災資金・自作農維持資金の需要調査 冷害対策本部室及び相談所設置	10・30	自作農維持資金、天災資金借入申込 借入申込受付
	冷害対策情報第2号	11・17-25	
	冷害対策情報第3号	11・25-27	飯米申込み取りまとめ
9・12	冷害被害地域集落調査	12・25	天災資金貸付
	冷害対策情報第4号		
9・22	冷害による就労希望調査	81年 1・23	自作農維持資金貸付

資料) 『軽米地方冷害誌』軽米農業改良普及所(1981)

第7表 二戸農林事務所の冷害対策の経過

月 日	会 議 ・ 調 査 事 項 等	月 日	会 議 ・ 調 査 事 項 等
80年			
8・1	緊急農作物気象災害防止対策会議	9・13	冷害被害調査
8・5	農作物気象災害防止対策二戸地方支部会議	9・22	冷害被害農家営農生活相談所開設 (各市町村対策本部内に設置)
8・7	技術指導用チラシの配布	9・22	冷害対策技術情報(市町村・普及所宛)
8・11	農作物災害防止対策広報(各市町村宛)	10・21	救農土木事業等実施要綱制定
9・1	県冷害対策二戸地方支部設置	11・21	天災による特別被害地域の指定
9・3	冷害対策技術広報(市町村長宛)	12・17	救農土木事業就労希望調査(報告)
9・11	冷害対策技術広報(市町村・普及所宛)		

資料) 『軽米地方冷害誌』軽米農業改良普及所(1981)

第8表 市町村の冷害対策の経過

月 日	決 定 事 項 等	月 日	決 定 事 項 等
80年			
8・8	磐石町・異常気象対策本部設置	9・22	県町村会・冷害対策特別委員会
8・27	久慈市・県に対策を陳情	9・28	一関市で稲刈開始
8・31	大船渡市・陸前高田市など沿岸県北地域14市町村で対策本部設置	9・29	岩手町・出稼ぎ希望者現地集団選考会
9・1	県北、沿岸13市町村長と農協関係者県に陳情	10・13	岩手町・出稼ぎ希望者現地集団選考会
	県市長会、県町村会・県に陳情	11・12	県市長会、町村会、救農土木事業の予算枠拡大を県に陳情
9・8	県町村会・農林省、大蔵省、県選出議員に陳情	11・20	石鳥谷町・町民税、国民健康保険税減免条例制定。 以上で全市町村が制定

資料) 岩手日報記事より筆者作成

注) ・の左側は決定主体を示す

よび県町村会も各々知事に陳情を行い、町村会では1日から独自の対応に乗り出した。9月30日には紫波町議会が被災農家の町民税、国民健康保険税の減免を条例化した¹⁵⁾が、これは県の指導通達に基づくものであった。そして11月20日の石鳥谷町での制定を最後に全部の市町村でこれらの措置がとられた。

9月28日には県南の一関市で稲刈が県下で最も早く開始され、しだいに北部地域へ広まっていた。そして29日には岩手町で県内で最も早く出稼ぎ希望者のための現地集団選考会が開かれ、岩手町のみならず周辺2町1村から58人が訪れ34人が決定した。人員的にはそれほど多くはないが、岩手町にある盛岡職安出張所には9月10日以降月末までに70人以上が訪れ、例年にない早さで出稼ぎ希望者の職さがしが展開した。11月12日には県市長会、町村会が救農土木事業の予算枠拡大を県に陳情した。

県冷害対策本部は76年冷害以降存続していた農作物気象災害防止対策本部を被災が確定的になった段階で冷害対策本部に切りかえたもので、そ

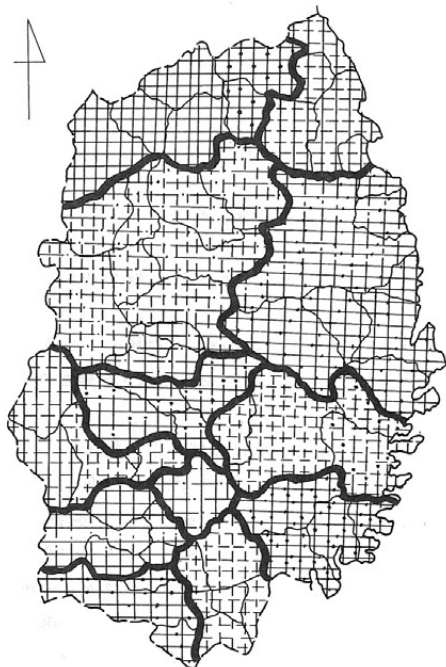
れまでの対応は防止対策本部で行っていた。冷害対策本部長は副知事である。9月1日に設置されたのは、全県で行った農作物生育状況調査結果および、各普及所から送られた情勢分析の結果が予想以上に悪かったからである。農林事務所と農業改良普及所は県の農政推進ばかりでなく県の冷害対策施行の上でも重要な役割を果たしたが、その相互関連を模式的に示すと第3図のようになる。農林事務所は県の施策を市町村に指導する立場にあり、そして普及所とともに市町村協議会を構成している。農林事務所は県下に12カ所あり、県冷害対策本部の地方支部がおかれた。農業改良普及所は17カ所存在する。第4図はそれらの地域分布と管轄範囲を示している。岩手県には改良普及員は326名おり、専門技術員は20名^{注5)}である。全国や東北地方の諸県と比べて作物、野菜、畜産等々を専門的に扱う専門改良普及員、地域改良普及員の比率は低く、一般普及員の比率が高い¹⁶⁾。そして各農業集落ごとに1名の営農推進員がおり、普及所と個別農家の間に介在してチラシの配布等をひきうける。

対策本部と県の行った主な活動を示したのが第9表である。9月には諸活動が集中的に行われた。2日に技術対策を普及所に指示し、不稔水稻を飼料用にまわすため、共済金の支払いのための被害認定作業の早期実施を共済連へ要請したのが4日である。10日には商工関係の冷害対策を決定し、17日に県と県議会は政府に対し統一陳情を行い、月末には定例県議会が招集されて対策費13.6億円余りが計上された。この間、県知事は県内各地を視察した。9月中旬に対策本部は県内被害の予想額を3度発表しているが、その額は最初の420億円から528億、614億円と急激に増大した。県林業水産部は救農対策事業のうち、県単独の林業関係事業の大筋を9月中旬までにまとめ、月末の県議会で予算化されて11月から実施された。

自作農維持資金の融資枠の内示を農林省から県が要望額の92%の比率で受けたのが11月中旬で、天災融資法、激甚災害法の発動にともなう特別被害地域の指定が県下全市町村、216地域についてなされ、11月26日に各農林事務所ごとの天災・激甚法と自作農維持資金の配分額が発表された。前者の1戸平均の貸し付け額は48万円、後者は44万円で貸し付けは12月1日から行われた。救農土木事業は11月中に事業総数241件中48件が実施され、雇用延べ人員は4,762人で計画の11%あまりであった。このような実施の遅れの原因について、県土木部は①農家の秋じまいが終了していなかった、②市町村委託事業分が議会日程の関係で遅れた、③出稼ぎの出足が早かった、の3点を指摘した。12月中には159件が実施され、延べ22,898人が就労した。

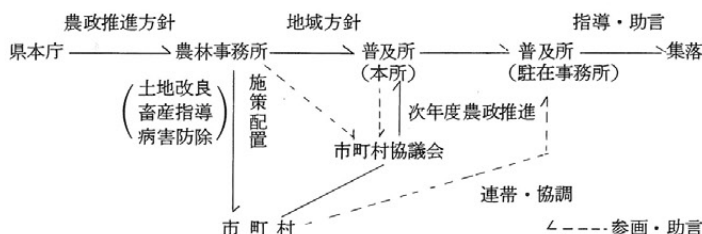
この間、県は冷害被害の大きかった40市町村

1,228集落を対象に、「冷害激甚地域農業経営再建特別事業」の実施計画を発表した。これは総額3.1億円の半額を県が補助し、新作物を導入し、適地適作を推進しようとするもので、冷害に対する危険分散を計る作付栽培を行う。そして、81年3月17日に県農政部は適地適作を基本にし、農業再編の推進、灌漑水の保温効果を高める土地基盤



第4図 農林事務所および農業改良普及所管轄区分

資料) 岩手県農産普及課
注) ヨコ線は農林事務所(12支所)、タテ線は普及所(17支所)を示す。太線は各農林事務所の管轄区分



第3図 岩手県地域農政推進体系

資料) 『地域農業の振興と関係機関の役割に関する調査報告書』pp. 41-42 東北農政局(1979)

第9表 県の冷害対策の経過

月 日	会 議 ・ 決 定 事 項 等	月 日	会 議 ・ 決 定 事 項 等
80年			
9・1	県・冷害対策本部設置	11・20	県・冷害対策費7.5億円計上
9・2	本部・技術対策を普及所に指示	11・26	県・特定被害地域に62市町村216地域指定
9・4	本部・「青刈り」分の被害認定を共済連に要請	12・16	県・「冷害激甚地域農業経営再建特別対策事業」の実施計画を決定
9・6	本部・統一陳情内容を決定		
9・10	本部・商工部門の冷害対策	81年	
9・17	県、県議会・対政府統一陳情	3・17	県農政部・「冷害防止恒久対策の措置」概要を発表
9・19	本部・市町村に営農、生活相談所開設を要請	4・29	県農政部・「水稻生育診断予察圃」を設置
9・24	県議会・冷害対策費13.6億円計上	5・18	県農政部・苗の保護を呼びかけ
9・28	県議会・救農土木事業予算に計上	6・26	県・冷害予防対策本部を設置
10・9	本部・中小商工業者に貸付金枠拡大	6・27	県農政部・81年度地域別水田転作実施計画
11・11	県・知事専決処分にかかる事業の補助額決定		

資料) 岩手日報記事より筆者作成

注) ・の左側は決定主体を示す

整備などを目的とした「冷害防止恒久対策の措置概要」を発表した。さらに81年度から耐冷生育技術体系の確立と農家の技術指導強化のために、県内37カ所に水稻生育診断予察圃を設置した。

3) 国

7月中旬に東北各地に異常低温注意報が発令され、この時期が水稻早生種の減数分裂期に当たっていたため東北農政局は水管理による保温対策の必要を指導した¹⁷⁾。第10表は国の主な対策活動の経過を示している。8月4日には農林省関係各課による、低温と日照不足についての気象庁予報の協議が行われた。翌5日に、各地方農政局長あてに異常低温に対する技術対策について技術審議官通達が出され、同時に異常低温対策連絡会議が設置された。そしてその後、連絡会会議が2度開催され、29日に異常気象対策本部が設置された。それが

9月11日に災害対策本部へと切りかえられた。この間、東北農政局岩手統計情報事務所は県内水稻の8月15日現在の作柄を県平均で平年なみとする作況指数を28日に発表したが、8月15日以降の冷雨、低温、日照不足により作柄は不良へと転落する可能性があるとのコメントも加えた。そして9月11日に農作物被害状況と水稻作柄応急情報を発表し、県全体としても1976年を上回る冷害となることを示した。県平均の作況指数は10月3日にも発表され、指数64の「著しい不良」となり、15日現在の県農作物被害額は724億円（うち水稻は587億円）であるとする発表が10月24日にあった。9月5日と10月30日には農業災害補償法に基づく農作物共済金の早期支払の要請が関係機関になされ、少なくとも年内に支払えるよう県に対して指導を行った。

第10表 国の冷害対策の経過

月 日	決 定 事 項 等	月 日	決 定 事 項 等
80年			
8・29	農林省・異常気象対策本部設置	11・11	農林省・減反面積緩和を発表
9・4	農林省・第2期水田利用再編対策発表	11・11	農林省・自作農維持資金の貸付限度額の引き上げを決定
9・11	災害対策本部設置	12・6	農林省・冷害による水稻被害にする再保険額を正式認定
9・17	農林政務次官・減反見送りなしを表明		
10・3	農相・被害対策を発表	81年	
	青森営林局・救農土木事業実施を発表	6・6	農林省・作況指数発表日数の短縮化（表明）
10・29	食糧庁・規格外米の買い入れを決定	10・26	岩手食糧事務所・政府買い入れ価格（提示）
11・10	政府・天災融資法、激甚災害法発動		

資料) 岩手日報および『冷害と農業技術—55年冷害と今後の技術・営農対策—』農林省（1981）

注) ・の左側は決定主体を示す

農林大臣は10月3日に次の諸点を明らかにした。
①救農事業として国有林野事業を実施する、②飯米確保のため、各知事の要請に応じ特別売却を行う、③天災融資法、激甚災害法発動は11月初旬になることなどである。同日、青森営林所は岩手県内で予算規模1.1億円、延べ就労人員15,700人の計画で救農土木事業を実施する計画を発表し、10月30日には除伐作業、林道改良、治山事業などの追加事業を行うことを発表した。これらの事業は81年1月下旬までにほぼ終了し、延べ26,800人が雇用された。食糧庁は冷害による被害に対応して、対象を岩手県など26道府県にして規格外米の買い入れを基本米価の35%引きで行うことを決定した。これに応じて岩手食糧事務所は、農協に対し、着色粒の混入した米は色彩選別機にかけて取り除くよう指導した。この選別機の購入には県から補助が出された。天災融資法、激甚災害法は11月10日に発動され、約3.3万戸の被災農家へ貸し付けがなされることになった。翌11日に農林省は自作農維持資金の貸付限度額引き上げを東北6県と北海道に対し行うとの決定をした。

同じく11月11日、1981年から83年にかけての第2期水田利用再編対策が農林省から発表されたが、81年度は80年度冷害に対する配慮から減反目標を3%(2万ha)程度緩和するとした。これに対して岩手県内の農業団体も他県と同じように全国で2万ha程度の緩和では納得できないことを明らかにした。また、農林省は12月6日に農作物共済金の再保険額を正式に認定し、県農協共済連に通知した。この結果、県内水稻被害額の約60%が補填されることになった。76年冷害のさいの補填率は約40%であった。1月22日には地方農政局長会議が開かれ、81年度減反についてはさらに2.5万ha程度緩和され転作面積は63.1万haとすることなどを含め第2期水田利用再編対策に論議が集中した。80年冷害で作況指数の発表に2週間程度の時間がかかり、その間の気象の変化などにより発表時の実際の生育状況との間にズレが生じた点について、農林省は1981年6月7日に、全国からの情報報告を完全にテレックス化することなどにより、発表までの期間を1週間に短縮すると発表した。

Ⅳ 諸組織の対応の相互関係

各組織ごとに8月中旬から9月にかけて設置された冷害対策本部の機能には、冷害による被害を最小にするための営農上の技術指導を行い、技術情報を各農家に提供することと、被災農家の救災を多方面にわたってすみやかに行うことの2つの役割があった。しかし、技術指導や技術情報の伝達は二次的なもので、被災農家の救災が基本的役割であった。この対策本部の設置期日に注目すると、県農協中央会を中心とする農業団体の対策本部は県のそれよりも1日ではあるが早く設置された。そして、それに対応して県内各地の単位農協も対策本部を設置した。もっとも県農協の対策本部よりも早く単位農協のそれが設置された例も多い。県の対策本部は農作物異常気象防止対策本部での対応能力が不十分となって9月1日に設置されたのであるが、国の異常気象対策本部が8月29日に設置されたのに対応しているといえよう。県内の市町村では被害の著しかった地域を中心に8月中に設置されたのは62市町村のうち14市町村であり、全体の23%は県本部以前に設置されている。

冷害対策を行ううえでまず必要なのは被害の実態把握であるが、これには市町村、単位農協、そして県農政部の企画課に属する農業改良普及所の協力関係がみられた。農協独自の調査も行われたが、被害調査の中心は県すなわち普及所の調査であった。県の被害調査は一定面積の平均被害率を計測してそれを全面積に換算して被害率を算定する。農協も同様の方式であるけれども、商品化率を中心に判断するため県の被害調査とはずれが生じた。そして国の調査はこれらとは異なり標本筆調査で行われた。このように相異なる被害調査の方法を用いており、三組織の間で被害認識の仕方が厳密には異なっていることを示す。

さて、次に国と県の冷害対策の相互関係をみよう。主要な冷害対策事項を決定する組織を知る資料として、第5表の県農協異常気象対策本部による各要請事項の要請先が手がかりとなる。国に対する要請は資金導入のための諸法の発動、減反政策の緩和、米の政府売り渡し等についてである。

要請先が国および県となっている場合、例えば救農土木事業、国有林の間伐、下刈り等就業機会

の拡大措置や課税の減免など要請先が国と県とに一応分離されるものと、共済金の支払いのように両者および他の関係機関が一体となって機能するものがある。共済金の農家への支払いのためには、政府の農業共済再保険特別会計から再保険金が農業共済組合連合会へ支払われ、さらに農業共済組合または市町村へ保険金が支払われることが必要である。個別農家へはそこから共済金として支払われる。そして県知事は連合会と共済組合、市町村を指導・監督する立場にある。¹⁸⁾ また要請先が国になっている天災融資法も、それが発動され、資金の農家への貸付けがなされる仕組みをみると、国から県、県から市町村へ補助が支出され、市町村から農協・銀行等の金融機関へ利子補給、損失補償がされることによって、農協・銀行などから被災農家への貸し付けがなされる。¹⁹⁾ このように国に対する要請事項も、それが決定され、施行される段階では県、市町村などの地方自治体が介在する。

1976年冷害と比べて天災融資法、激甚災害法の発動、自作農維持資金の貸し付け限度額の引き上げ決定は1980年の方が20日間あまり早かった。共済連への再保険金支払いは1980年とほぼ同じ12月10日となっているが²⁰⁾ 岩手県の「昭和51年冷害誌」によれば支払いは12月20日となっており、連合会の組合等に対する支払いは22日となっている。共済金の農家への支払いは1980年は12月10日に開始され、1976年に比べて2週間余り早かったと思われる。こうした制度資金の融資や、共済金の支払いが76年冷害に比べて2週間から20日あまり早かったことは、80年冷害の方が被害が大きく農家はより深刻な状態におかれたことからすれば当然かもしれないが、資金不足に悩む農家には少しでも早く提供する必要がある、その点に関して評価されてよいだろう。

冷害対策本部の各組織別の設置、対応状況をみると、組織の規模が小さく個別農家との「距離」が短かい組織ほど対応がすばやく、農家との「距離」が大きく、その組織内に包含する農家数が増加するほど対応は遅くなる。しかし、小規模組織が対策本部を設置しても、本格的な救済策を実行しうるのは最大の組織である政府の決定がなされてからであって、組織間の階層性が強く存在している。

V おわりにかえて

以上述べてきた諸組織の対応は冷害発生にともなう緊急の対応行動であって、個別農家の被害の最小化と救済の最大化をねらった短期的な対応である。ところで、1980年冷害の被害を決定した大きな背景には、行政の農政のあり方という長期的な要因が存在する。個別農家の多くは行政体の農政を実現してきた。国が米の増産を推進すれば、岩手県は「県産米50万t達成運動」を行い、農家はそれを実行した。そして1969年、米の過剰生産から政府は生産者米価をすえ置き、減反政策が実施された。県はこの政策に対応したが、それと同時に良質米を生産し消費者需要を確保することによって米の販売量を確保しようとした。しかし、米増産のために稲作に適さない高度まで開田され、稲の栽培がなされており、このことが80年冷害の水稲被害を大きくした原因の主要部分であるといえよう。

第II章で引用したように、耐冷性に富むという点のみから営農類型を考えるならば、有畜複合経営で、水田面積を広げない経営方式がその一形態として考えられるだろう。長期的にみて農家は国そして県農政を受け入れてきたが、1981年冷害における九戸村の施肥量の前年度との比較にみられるように²¹⁾ 短期的な栽培技術もよく普及所の指導が農家に浸透する。それだけに行政の役割は重いといわねばなるまい。

(付 記)

行動主義心理学を出発点とする個人主義的な思考法が行動論的アプローチの根底に横たわっている。これがこのアプローチをわが国で受け入れにくくしている理由であろう。行動に関する問題をわが国で展開しようとするならば、わが国の現実を根ざした理論構築をささねばなるまい。現在をのがしてはその可能性がなくなるのではないか。本稿はそのための実態把握と位置づけられよう。

現地調査にさいして、軽米農業改良普及所の小川勝弘氏、北上市農協の昆野通夫氏、当時県農政部農産普及課におられた清原悦郎氏をはじめ軽米町役場、県農協中央会の方々にお世話になりました。末尾ながら記して謝意を表します。

< 注 >

- 1) 冷害年にはいもち病が伴発し、被害が増大するのが普通だが、80年はいもち病はほとんど発生しなかった。
- 2) 内的水稻被害率＝個別農家の水稻被害率－市町村水稻作況指数の変化量で求めた操作的被害率
- 3) 方針の内容は次の通りである。
 - ①天災融資法の早期発動要請、災害経営資金、自作農維持資金等の長期低利資金の導入。
 - ②系統農協の資金によって農家経済安定資金、牛の緊急留保資金等の県の単独制度資金を創設する。
 - ③系統農協独自の融資措置（冷害応急対策資金、長期共済契約資金）。
 - ④既往制度資金の借替措置等を実施。
 - ⑤資金の系統農協への結集をめざした貯蓄運動の展開。
- 4) 地域農業の主体をみると、自治体主導型もしくは農協主導型のいずれかである。岩手県下では例えば紫波町の志和農協による志和型複合経営の展開など、農協主導型の例もある。
- 5) 各々の調査期間は1日で、調査内容が同じ場合は調査地点が異なっているが、そのような例は少ない。

参考文献

- 1) Hamilton, F. E. I (ed) (1974): *Spatial Perspectives on Industrial Organization and Decision-Making*, John Wiley & Sons Ltd.
- 2) 小野寺三夫（1969）：「岩手県における農民階層変動の統計的分析」『岩手大教育学部研究年報』，No 28, pp. 20-40
- 3) 福本邦行（1974）：「東北地方における農業構造の動態－県別分析－」『大阪教育大紀要』，23巻第Ⅱ部門，pp. 19-31
- 4) 長岡 顕，中藤康俊，山口不二雄編著（1978）：『日本農業の地域構造』日本の地域構造3，大明堂，p. 212
- 5) 日本地誌研究所（1975）：『東北地方総論・青森県・岩手県・秋田県』日本地誌第3巻，二宮書店，pp. 355-362
- 6) 藤瀬一馬，本庄一雄，平野 貢（1981）：「昭和55年東北地方の水稻冷害の実態」（藤瀬一馬他（1981）『東北・北海道における昭和55年度の異常低温による農作物の実態調査と解析』科研報告）所収
- 7) 農林省東北農業試験場（1981）：『東北地方における昭和55年冷害の記録』
- 8) 樋口貞三（1981）：「水稻冷害の個別被害率と経営構造－多変量解析による要因分析」『農業経営研究』19号，pp. 15-29
- 9) 軽米農業改良普及所（1981）：『軽米地方冷害誌』pp. 62-77
- 10) 岩手県冷害対策二戸地方支部（1981）：『二戸・軽米地域の冷害』pp. 40-53
- 11) 樋口貞三・小川勝弘（1981）：『水稻冷害の個別被害率と経営構造に関する多変量解析－岩手県軽米地域における1980年冷害調査結果の分析－』『岩手大農学部報告』，15巻3号，pp. 175-188
- 12) 軽米農業改良普及所（1983）：「県北地域農業の現状と振興の方向」
- 13) 本章で使用した主な資料
 - 北上市農協冷害対策本部（1980）：『冷害に関する資料』，北上市農協冷害対策本部（1981）：『昭和55年冷害対応概要書』，岩手県農協中央会・県農協異常気象対策本部（1982）：『昭和55・56年異常気象対策の記録』，農林水産省（1981）：『冷害と農業技術－55年冷害と今後の技術・営農対策－』，岩手日報：1980, 6月～81. 12月の冷害関係記事
 - 14) 北上市農協（1980）：『冷害に関する調査の総括表』
 - 15) 岩手県農政部農産普及課資料
 - 16) 農林省蚕園芸局（1974）：『都道府県における農業改良普及組織と活動体制』
 - 17) 東北農政局（1980）：「昭和55年東北冷害とその対応」，『農林水産省広報』，11巻12号，pp. 44-48
 - 18) 農林省編（1982）：『農林水産業災害対策質疑応答集』，p. 33
 - 19) 前掲書 p. 96
 - 20) 農林省（1977）：『冷害と稲作，昭和51年の北日本の冷害と今後の技術対策』，pp. 109-110
 - 21) 小川勝弘（1982）：「冷害問題の定量的分析－岩手県九戸村における昭和56年冷害調査結果の分析－」軽米農業改良普及所資料